

中国民族自治地方 行政管理学

段尔煜 刘宝明 著

中央民族学院出版社

89500

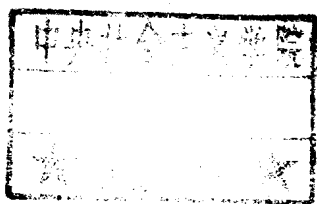
7632.2
3

7446 69
中国民族自治地方
行政管理学

段尔煜 刘宝明 著



200155553



中央民族学院出版社

[京] 新登字 184 号

责任编辑：常远歧

封面设计：李金文

中国民族自治地方行政管理学

段尔煜 刘宝明 著

*

中央民族学院出版社出版

(北京西郊白石桥路 27 号)

(邮政编码：100081)

新华书店北京发行所发行

国防大学第二印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 298 千字

1994 年 1 月第 1 版 1994 年 1 月第 1 次印刷

印数：01—2500 册

ISBN7-81001-715-2/D·41

定价：7.85 元

前 言

自 80 年代初以来，行政管理学日愈受到普遍关注和重视。在学术界的前辈们艰苦探索的同时，广大实际工作者也做出了积极努力，行政管理学得到了较快的发展。不仅在结合我国国情，构建有中国特色的社会主义行政管理学科学体系的基础理论研究方面取得了成绩，而且在应用研究方面也为全国的行政管理体制改革等提供了部分有效的理论指导和咨询服务。尽管很多方面的研究才刚刚起步，但其发展态势令人鼓舞。

民族问题素以普遍性、敏感性、复杂性、重要性、艰巨性和长期性著称于世，当今仍是世界多民族国家政府关注的重点和热点问题之一。各国处理民族问题的方式有分离制、联邦制和自治制三种，实行民族区域自治制度的只有我们国家。我国是一个单一制的多民族国家。中国共产党把民族区域自治作为一项基本政治制度确定下来，是把马克思主义同中国革命和建设具体实践正确结合的又一光辉范例。这项基本政治制度的贯彻实施，使各民族间确立了平等、团结、互助的社会主义民族关系。不仅各民族实现了历史上空前的团结，而且在政治、经济、文化事业方面也都有了长足的发展。因而民族区域自治制度不仅得到全国各族人民的衷心拥护，而且受到世界上一切友好国家和人民的倾慕和交口称颂。

世间从来没有共性之外单独存在的个性，也不存在不包含任何特殊性的普遍性。共性和个性、一般和个别是事物存在的两个方面，每一具体事物都是这两方面的对立统一。在“中国特

色的社会主义行政管理学体系”这一命题中，明显存在共性与个性、一般与个别的辩证统一关系。社会主义是一般，中国特色是个别。中国特色的社会主义行政管理学的内容，必然既要体现社会主义的基本特征，又要体现中国特点的社会主义行政管理的客观规律，以及为遵循这些客观规律而规定的路线、方针、法规、政策、步骤和措施。一般只能在个别中存在，个别也不能离开一般。社会主义的一般如果脱离了各国特色的个别就不可能存在，各国特色如果背离社会主义的一般也就不是社会主义性质的个别。我国民族自治地方的行政管理，依据宪法、自治法及其它法律的有关规定，具备了有别于非自治地方十分明显且又丰富的特殊内容。与非自治地方相互间构成了共性和个性、一般和个别的辩证统一关系。具有中国特色的社会主义行政管理学这个“一般”，如果脱离了独具中国特色的自治地方行政管理的特点这个“个别”就无法存在。因此，在构建具有中国特色的社会主义行政管理学科学体系时，如果忽视了其分支学科——中国民族自治地方行政管理学的建立，不仅在理论上显得欠缺，而且在实践中必然会陷入教条。

另外，如果说在实行民族区域自治制度的初期，主要任务是解决各民族政治上的平等，那么，随着这些问题的基本解决，围绕着民族区域自治制度的深入推行，就出现了一系列需要理论给予指导的新问题。其中一个最基本的问题就是如何提高民族自治地方政府的行政管理效率，能否实现自治地方政府行政管理的科学化、法制化、现代化，成了决定民族区域自治制度实施的质量和水平的关键。为此，如何处理好自治地方政府与上级国家行政机关的关系？如何界定自治地方政府的行政管理权限？怎样科学地配置自治地方政府的行政管理职能？以及怎样改革自治地方政府的行政管理体制等等？这些问题都必须从理论上予以科学的解答。然而，由于长期以来没有对此类问题进行足够的研究，形成了民族自治地方行政管理理论贫乏的现状，于是实践中只能照搬非自治地方的经验，造成了不应有的失误和损失。由此可以说自

治地方落后的原因和表现尽管多种多样，而管理水平差，长期习惯于与非自治地方“一刀切”、“齐步走”，也是一个经过实践证明，谁也难以否认的重要原因。因此，加强对民族自治地方行政管理的研究，探究和把握民族自治地方行政管理的规律，创建独具中国特色的民族自治地方行政管理学这一新兴边缘学科艰巨而繁重的任务，历史地落到了理论工作者的肩上。

任何科学的理论都是具体的。理论来源于实践，是对实践的正确抽象和概括。同时，科学的理论一旦形成，必然对实践具有重要的积极指导作用。显而易见，如果把某种理论、论断及科学体例僵死化，不顾实际到处乱套，企图使它放之四海而皆准，必然是可笑的。行政管理学亦然。因为每一事物都有各自特定的性质，一旦性质发生变化，就会转化为另一种事物。独具中国特色的民族自治地方行政管理学要成为一门科学，就必须以客观事物，即以民族自治地方特殊的行政管理为对象，进行综合、整理、分析、比较、研究，从而得出有关民族自治地方行政管理特点的结论和规律。而决不能凭主观臆念，不顾民族自治地方行政管理主体、客体、生态等方面的特殊性，简单地把行政管理学的有关名词硬套到民族自治地方行政管理的诸环节、诸要素上，就不能对民族区域自治制度或自治权进行正确的阐释。

实践雄辩地证明，独具中国特色的民族区域自治制度得以在我国建立、发展和完善，始终保持无限生机和活力，并取得举世瞩目的伟大成就，最重要的一点，就是坚持了党的“实事求是，一切从实际出发，理论联系实际”这条马克思主义的思想路线。总之，数十年来民族自治地方行政管理的经验教训告诉我们，坚持党的思想路线，民族区域自治制度就能得到健康发展，民族自治地方的社会主义革命和建设也就取得成就。反之，必然遭到挫折。

综上所述，不论从理论方面还是从实践方面讲，要使民族自治地方行政管理学具有科学性、指导性和实践性，在研究过程中同样应该坚持党的思想路线。即针对目前民族自治地方行政管理

中存在的种种问题和弊端，紧紧抓住民族自治地方行政管理的诸环节、诸要素进行深入研究，并与非自治地方进行全面比较，准确地把握住民族自治地方行政管理的特殊性及其规律，从有利提高行政管理水平和效率的要求出发，把行政管理学的基本原理、原则同民族自治地方行政管理的具体实践相结合，来构建民族自治地方行政管理学。

循着上述思路，依据宪法、民族区域自治法的有关规定，把行政管理学的科学原理、原则同民族自治地方行政管理的实际紧密结合起来，从一个全新的学科角度设计理论体系，确定内容，编排章节，形成一种新的体例和逻辑结构，是这本《中国民族自治地方行政管理学》与其它行政管理学方面的教材、专著、译著、读本的显著区别。如本书稍有成功之处，能得到专家、学者和实际工作者的肯定，这是最主要的方面。如是失败之作，那这也必然是被针砭的对象。

以马克思主义民族理论为指导，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，将行政管理学、法学、政治学、民族学等相关学科知识有机结合起来，综合运用研究独具中国特色的民族自治地方的行政管理实践，以此创建民族自治地方行政管理学，丰富和发展有中国特色的社会主义行政管理学科学体系。这既是写作本书的目的，也是一种尝试。希望这种良好的愿望和尝试能得到读者的理解和支持。

当然，如果能由此引起更多专家、学者和实际工作者对民族自治地方行政管理学研究的兴趣，为促进民族自治地方各级政府在行政管理实践中真正做到讲科学、求效率、守法制、重廉洁，为加强民族团结、维护祖国统一，有力地推进民族自治地方的现代化建设进程提供更多、更科学的理论指导，更是我们的迫切愿望。

作者

1993年9月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 民族自治地方行政管理学的研究对象	(1)
一、行政和行政管理学.....	(1)
二、自治地方行政管理学的理论界定.....	(3)
三、自治地方行政管理学的研究对象.....	(9)
第二节 民族自治地方行政管理学的研究内容	(10)
一、研究自治地方的行政领导机关	(10)
二、研究自治地方的行政组织体制	(10)
三、研究自治地方政府的行政管理权限	(10)
四、研究自治地方政府的行政职能配置	(10)
五、研究自治地方政府与上级国家行政机关 的关系	(10)
六、研究自治地方政府的行政管理程序及方法	(11)
七、研究自治地方的行政管理体制改革	(11)
八、研究自治地方的经济发展战略	(11)
九、研究自治地方的民族关系	(11)
第三节 民族自治地方行政管理学的特征	(11)
一、理论性与实践性相统一	(12)
二、边缘性与完整性相统一	(12)
三、规范性与动态性相统一	(12)
四、政治性与社会性相统一	(12)
第四节 民族自治地方行政管理学与相关 学科的关系	(12)

一、与政治学的关系	(13)
二、与管理学的关系	(13)
三、与法学的关系	(13)
四、与心理学的关系	(13)
五、与社会学的关系	(14)
第五节 民族自治地方行政管理理论的产生和 发展	(14)
一、历代封建王朝对少数民族地区的管理	(14)
二、中华民国时期对少数民族地区的管理	(18)
三、民主革命时期中国共产党领导下的民族地区 行政管理	(19)
四、新中国的民族自治地方行政管理理论与实践	(20)
第六节 民族自治地方行政管理学的研究方法	(23)
一、理论联系实际法	(23)
二、社会分析法	(24)
三、调查法	(24)
四、经验总结法	(25)
五、比较研究法	(25)
第七节 创立民族自治地方行政管理学的意义	(26)
一、有利于继承和发扬自治地方行政管理的优良 传统	(26)
二、有助于提高新时期自治地方行政管理的科学性、 预见性和有效性	(26)
三、有助于提高自治地方行政管理者的素质， 建立一支专业化、知识化的行政管理队伍	(27)
四、有助于建立和发展有中国特色的社会主义行政 管理学理论体系	(28)
第二章 我国的民族自治地方	(29)
第一节 我国的民族区域自治制度	(29)

一、民族区域自治的概念和特点	(29)
二、实行民族区域自治的客观依据	(31)
三、民族区域自治制度的形成和发展	(40)
四、实行民族区域自治的优越性	(45)
第二节 我国的民族自治地方	(47)
一、建立自治地方的原则	(47)
二、自治地方的建立和发展	(51)
三、自治地方的类型	(53)
四、自治地方的特点	(54)
五、自治地方的行政地位	(56)
第三章 民族自治地方的自治机关及其自治权	(57)
第一节 民族自治地方的自治机关	(57)
一、自治机关的概念	(57)
二、自治机关的组成	(58)
三、自治机关的权限和职责	(62)
四、自治机关的特点	(63)
第二节 民族自治地方自治机关的活动原则	(64)
一、服从国家统一领导的原则	(64)
二、民主集中制原则	(64)
三、为人民服务原则	(65)
四、责任制原则	(65)
五、依法行使自治权的原则	(66)
第三节 民族自治地方自治机关的自治权	(66)
一、自治权的概念	(66)
二、自治权的主要内容	(67)
三、自治权的基本特征	(71)
四、自治权的作用	(73)
第四节 民族自治地方自治机关自治权的行使	(75)
一、行使自治权的主体	(75)

二、行使自治权的方法	(76)
三、行使自治权应注意的问题	(77)
第四章 民族自治地方的行政组织	(80)
第一节 民族自治地方的行政组织	(80)
一、建立自治地方行政组织的原则	(80)
二、自治地方行政组织的特征	(83)
三、自治地方行政组织的作用	(85)
第二节 民族自治地方的行政领导机关	(86)
一、自治地方行政领导机关的概念	(86)
二、自治地方行政领导机关的职能	(87)
三、自治地方行政领导机关的行政首长	(91)
第三节 民族自治地方的行政管理机构	(96)
一、自治地方行政管理机构的类别及其主要功能	(97)
二、划分自治地方行政管理机构类别的作用	(103)
第四节 民族自治地方行政机关的干部	(104)
一、自治地方行政机关干部队伍的现状	(105)
二、培养自治地方行政机关民族干部的途径	(107)
三、培养自治地方行政机关民族干部的意义	(108)
第五节 民族自治地方与非自治地方行政组织	
体制之比较	(110)
一、行政组织体制的空间比较	(110)
二、行政组织体制的结构比较	(111)
三、行政首长的民族成份比较	(111)
四、行政领导机关的层级比较	(112)
五、行政管理机构的种类比较	(113)
六、干部队伍的结构比较	(114)
第五章 民族自治地方政府的行政管理权限	(116)
第一节 民族自治地方政府的职权	(116)
一、自治地方人民代表大会的职权	(116)

二、自治地方人民代表大会行使职权的方式·····	(117)
三、自治地方政府的职权·····	(118)
四、自治地方政府行使职权的方式·····	(119)
五、自治地方政府行使职权的作用·····	(120)
第二节 民族自治地方政府的权限·····	(124)
一、制定特殊政策和采取灵活措施·····	(125)
二、管理人事·····	(125)
三、管理经济·····	(126)
四、管理财政·····	(127)
五、管理教育、科技、文化、卫生、体育·····	(128)
六、控制人口,保护和改善环境,管理流动人口·····	(130)
七、组建维护社会治安的公安部队·····	(131)
第三节 民族自治地方政府行政管理特殊权限的特征·····	(131)
一、自治地方政府与非自治地方政府行政管理 权限的比较·····	(132)
二、自治地方政府行政管理特殊权限的特征·····	(136)
第四节 民族自治地方政府行使行政管理特殊 权限的原则·····	(139)
一、依法行政的原则·····	(139)
二、维护国家统一的原则·····	(141)
三、发展社会主义民族关系的原则·····	(142)
四、以经济建设为中心的原则·····	(143)
五、科学化、现代化、规范化的原则·····	(143)
六、注重自治地方特殊性的原则·····	(144)
七、从实际出发的原则·····	(145)
八、忠实代表各族人民利益的原则·····	(145)
九、社会主义民主原则·····	(146)
第六章 民族自治地方政府行政管理职能的配置·····	(147)

第一节 民族自治地方政府行政管理职能配置	
的含义·····	(147)
一、自治地方政府行政管理职能配置的含义·····	(147)
二、自治地方政府行政管理职能配置类别·····	(151)
三、自治地方政府行政管理职能的配置与行政管理效率·····	(152)

第二节 民族自治地方政府行政管理职能配置	
的内容·····	(153)
一、自治地方政府行政管理基本职能的配置·····	(153)
二、自治地方政府行政管理特殊职能的配置·····	(158)
三、自治地方政府行政管理运行职能的配置·····	(160)
四、自治地方政府各种行政管理职能配置的关系·····	(162)

第三节 民族自治地方政府行政管理职能的转变·····	(163)
一、自治地方政府行政管理职能转变的意义·····	(163)
二、自治地方政府行政管理职能转变的方向·····	(165)
三、自治地方政府行政管理职能转变的内容·····	(167)
四、自治地方政府行政管理职能转变的方式·····	(168)

第七章 民族自治地方政府行政管理的程序及	
技术方法·····	(171)

第一节 民族自治地方政府的行政决策·····	(171)
一、自治地方政府行政决策的含义和特点·····	(171)
二、自治地方政府行政决策的作用·····	(173)
三、自治地方政府行政决策的原则·····	(174)
四、自治地方政府行政决策的程序·····	(177)

第二节 民族自治地方政府的行政执行·····	(180)
一、自治地方政府行政执行的概念和特点·····	(180)
二、自治地方政府行政执行的地位和作用·····	(181)
三、自治地方政府行政执行的原则·····	(182)
四、自治地方政府行政执行的程序·····	(184)

第三节 民族自治地方政府行政管理的监督·····	(189)
一、自治地方政府行政管理监督的概念和特点·····	(189)
二、自治地方政府行政管理监督的作用·····	(190)
三、自治地方政府行政管理监督的类型·····	(191)
四、自治地方政府行政管理监督的环节·····	(196)
五、自治地方政府行政管理监督的原则·····	(198)
第四节 民族自治地方政府行政管理的技术方法·····	(199)
一、自治地方政府行政管理技术方法的作用·····	(199)
二、自治地方政府行政管理技术方法的类别·····	(201)
三、自治地方政府行政管理技术方法的科学化·····	(206)
第八章 上级国家行政机关对民族自治地方政府	
的领导和帮助·····	(209)
第一节 上级国家行政机关领导和帮助民族自治地	
方政府的职责·····	(209)
一、上级国家行政机关领导和帮助民族自治地方	
政府的含义·····	(210)
二、上级国家行政机关领导和帮助民族自治地方	
政府的内容·····	(212)
三、上级国家行政机关领导和帮助民族自治地方	
政府的特征·····	(216)
四、上级国家行政机关领导和帮助民族自治地方	
政府的作用·····	(218)
第二节 制约上级国家行政机关领导和帮助民族	
自治地方政府的因素·····	(222)
一、产生于上级国家行政机关方面的原因·····	(222)
二、产生于民族自治地方政府方面的原因·····	(226)
三、产生于环境条件方面的原因·····	(228)
第三节 改善和加强上级国家行政机关对民族自治地	
方政府的领导和帮助·····	(231)

一、改善和加强上级国家行政机关对民族自治地方 政府领导和帮助的必要性·····	(231)
二、改善和加强上级国家行政机关对民族自治地方 政府领导和帮助的措施·····	(234)
三、改善和加强上级国家行政机关对民族自治地方 政府领导和帮助的原则·····	(237)
第九章 民族自治地方的行政管理体制改革·····	(241)
第一节 民族自治地方行政管理体制改革的 必要性·····	(242)
一、自治地方现行行政管理体制中存在的种 种弊端·····	(242)
二、自治地方现行行政管理体制弊端造成的影响·····	(244)
三、改革自治地方现行行政管理体制的意义·····	(246)
第二节 民族自治地方行政管理体制改革的原则·····	(249)
一、确定自治地方行政管理体制改革原则的意义·····	(250)
二、正确的目标和目的是确定科学原则的导向·····	(251)
三、自治地方行政管理体制改革实践中应遵循的 原则·····	(252)
第三节 民族自治地方行政管理体制改革的内容·····	(257)
一、界定自治地方行政管理体制改革内容的 重要性·····	(257)
二、自治地方行政管理体制改革的内容·····	(258)
第四节 民族自治地方的行政管理机构改革·····	(262)
一、自治地方行政管理机构改革的地位和作用·····	(263)
二、自治地方行政管理机构改革的经验教训·····	(265)
三、自治地方行政管理机构改革的基本思路·····	(267)
四、自治地方行政管理机构改革应注意的几 个问题·····	(270)
第十章 国家公务员制度在民族自治地方的推行·····	(273)

第一节 我国的公务员制度·····	(273)
一、国外的公务员制度·····	(274)
二、我国公务员制度的建立·····	(277)
三、我国公务员制度概述·····	(280)
四、我国公务员制度与西方公务员制度的区别·····	(282)
第二节 民族自治地方推行公务员制度的意义·····	(284)
一、民族自治地方人事制度的初步改革·····	(284)
二、推行公务员制度在民族自治地方行政管理体制 改革中的地位·····	(285)
三、民族自治地方推行公务员制度的重要性·····	(286)
四、民族自治地方推行公务员制度的紧迫性·····	(289)
第三节 公务员制度在民族自治地方的推行·····	(291)
一、加强思想教育,提高各族行政工作人员 的认识·····	(291)
二、民族自治地方成功推行公务员制度的关键·····	(293)
三、民族自治地方推行公务员制度的方法步骤·····	(295)
四、民族自治地方推行公务员制度应注意的问题·····	(296)
第十一章 民族自治地方的经济发展战略与市场经济 条件下的政府功能·····	(299)
第一节 民族自治地方经济发展的战略目标·····	(299)
一、确立自治地方经济发展目标的依据·····	(299)
二、自治地方经济发展的近期目标·····	(300)
三、自治地方经济发展的长远目标·····	(301)
第二节 民族自治地方经济发展的重点·····	(303)
一、加快农牧业的发展,使农牧业早日迈上 新台阶·····	(303)
二、加快能源工业的发展·····	(305)
三、加快交通和邮电通讯业的发展·····	(306)
四、强化城市功能,发挥城市作为经济中心区的	

作用·····	(306)
五、大力发展商品经济·····	(307)
六、控制人口规模,实现人口与经济的 协调发展·····	(307)
七、发展民族教育·····	(308)
第三节 民族自治地方实现经济发展战略目标 的措施·····	(309)
一、丰富的自然资源是实现经济发展战略的 物质基础·····	(309)
二、坚持自力更生与国家支援并重的方针·····	(309)
三、用足用活法律赋予的自治权·····	(311)
四、加快经济体制改革步伐·····	(311)
五、大力发展旅游业·····	(312)
六、保护生态平衡,实现自然、经济与社会 协调发展·····	(314)
七、进一步扩大对外开放·····	(315)
八、坚持教育、科学、生产一体化的方针·····	(319)
第四节 市场经济条件下的政府功能 ·····	(320)
一、目标导向功能·····	(320)
二、总量平衡功能·····	(321)
三、促进结构调整功能·····	(321)
四、协调利益功能·····	(322)
五、维护秩序功能·····	(322)
六、社会保障功能·····	(322)
第五节 实现经济发展目标是民族自治地方 政府的重任·····	(323)
一、实现经济发展目标是贯彻党的基本路线 的具体表现·····	(323)
二、实现经济发展目标,才能消除自治地方的	